

Markedsgørelse af den danske vandsektor

Skrevet af: **Klaus Krogsbæk** | Offentliggjort: 15. august 2015

30. april i år indgik den daværende regering (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en aftale om "en ny og forbedret regulering af den danske vandsektor". Aftalen var det foreløbige resultat af en politisk proces, der strækker sig tilbage til 2003 og et initiativ fra den daværende VK-regering.

I denne artikel gennemgår jeg de politiske beslutninger fra 2003 og frem til den nuværende aftale med fokus på de vigtigste af de elementer, som medvirker til en bevægelse væk fra det politiske og hen imod det markedsøkonomiske og fra det offentlige og hen imod det private. Formålet er at bidrage til den videre diskussion om markedsgørelsen af den danske vandsektor.

Til artiklen er knyttet tre appendiks om hhv. kernen i markedsgørelsen, det ændrede lovgrundlag samt forskel i regnskabsprincipperne.

Forarbejdet I: "Grøn markedsøkonomi - mere miljø for pengene"

"Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold" fra 2009 blev gennemført som kulminationen af en lang proces. Lovens oprindelse kan i hvert fald spores tilbage til VK-regeringens udspil "Grøn markedsøkonomi - mere miljø for pengene" fra april 2003, hvor vandmiljøet blev behandlet sammen med fire andre centrale miljøudfordringer. Oplægget skulle fremme markedsøkonomiens rolle i løsningen: "Det frie initiativ skal være udgangspunktet. Det offentlige skal fastlægge rammerne for miljøindsatsen, så markedet selv finder de bedste løsninger - såvel i et økonomisk som i et miljømæssigt perspektiv. Borgernes og virksomheders ansvarlighed er en vigtig drivkraft for miljøindsatsen".

Oplægget ønskede en udvikling væk fra myndighedsgodkendelser og -kontroller, krav og normer - "risiko for uhensigtsmæssig bureaukratisering" - og hen imod øget brug af markedsorienterede virkemidler som eksempelvis afgifter og andre incitamenter.

Priserne skulle afspejle de reelle omkostninger. Hvad vandet angik, ønskede regeringen "et brugerfinansieret system, hvor virksomheder og borgere betaler for den ydelse, som de får". Men desværre så varierede priserne betragteligt fra kommune til kommune, så "derfor skal organiseringen af vandforsyningssektoren og spildevandssektoren gennemgås og vurderes for at opnå større omkostningseffektivitet".

Oplægget opfordrede til adskillelse af kommunernes "myndigheds- og driftsherreopgave" på området. Desuden ville udliciteringen af veldefinerede driftsområder "kunne skabe et bedre grundlag for, at danske virksomheder kan udvikle produkter, teknologi og ekspertise, som kan hjælpe med at gøre indsatsen bedre og billigere".

Generelt tænkte oplægget i mere konkurrence, liberalisering, udlicitering, gennemsigtighed i gebyrer og afgifter, flere og bedre økonomiske incitamenter og administrative lettelser samt sammenlægning af små enheder til større.

Både Konkurrencereguleringen 2003 og Det Økonomiske Råds rapport fra efteråret 2004 støttede op herom. Her blev der peget på et betydeligt effektiviseringspotentiale inden for vandsektoren, som

blev anslået til over 1 mia. kr. årligt, hvis alle forsyninger kunne gøres lige så effektive som de bedste i branchen. Også Konkurrenceredegørelsen for 2005 påpegede, at den danske vandsektor havde et betydeligt forbedringspotentiale sammenlignet med andre lande, hvad angår de "regulatoriske rammebetingelser".

Forarbejdet II: "Serviceeftersyn af vandsektoren" 2005

I oktober 2005 fremlagde et embedsmandsudvalg papiret "Serviceeftersyn af vandsektoren". Papiret skulle forsøge at omsætte de politiske målsætninger og de forskellige anbefalinger til mere konkrete forslag. Udvalget fastslog, at der flere steder allerede var sket en udvikling i den tiltænkte retning fx gennem udskillelse af forsyningsvirksomheder fra de kommunale forvaltninger gennem selskabsdannelse. Desuden var de private værker i forvejen omfattet af de mest enkle krav i Årsregnskabsloven, som netop gælder for private selskaber og virksomheder. Dertil blev det forudset, at Kommunalreformen ville øge behovet for en ny struktur i vandsektoren, med "større driftsenheder og/eller driftsfællesskaber inden for både den kommunale og den private forsyning".

Udvalget præciserede den ønskede politiske orientering ved bl.a. at konstatere, at "i dag tilskynder hvile-i-sig-selv-reguleringen ikke til at gennemføre effektiviseringer", fordi det ikke indeholder nogen økonomisk tilskyndelse for forsyningsvirksomhederne til at begrænse omkostningerne. Derfor bør den økonomiske regulering tilrettelægges, så "der sikres incitamentet til at realisere effektiviseringspotentialet".

Udvalget foreslog sammenlagt følgende initiativer:

- Ændret økonomisk regulering - afskaffelse af hvile-i-sig-selv og indførelse af prisloft
- Benchmarking
- Årsregnskab og åbningsbalance
- Indførelse af prisreguleringsmyndighed
- Selskabsgørelse (der blev anbefalet aktieselskaber)
- Beskatning af vandsektoren
- Indførelse af miljøledelse i vandsektoren
- Øget samspil med den private sektor

Aftalen fra 2007 og loven fra 2009

1. februar 2007 indgik VK-regeringen forlig med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om en "aftale for en mere effektiv vandsektor".

Aftalen indeholdt en række målsætninger. Bl.a. at vandsektoren rummer et effektiviseringspotentiale, som skal udnyttes, og at den økonomiske regulering skal understøtte dette. Derfor indføres der for de største vandforsyninger (og for alle spildevandsforsyninger) en økonomisk regulering baseret på et prisloft. For de mindre forsyninger fastholdes det gældende hvile-i-sig-selv-princip.

Desuden indføres bestemmelser om benchmarking, som "gør det muligt at måle og sammenligne forsyningernes miljøforhold, omkostninger, priser, organisation, kvalitet og service på en ensartet måde".

Aftalen pointerer, at forbrugerne har krav på gennemsikuelighed i vandsektorens forhold, herunder også i grundlaget for, hvordan de vandpriser, som forbrugerne betaler, fastsættes.

Til at holde styr på alt dette etableres der et "forsyningssekretariat", som fastsætter prisloftet og foretager benchmarkingen. Sekretariatet skal i det hele taget sikre, at de politisk vedtagne mål for

vand- og kloakforsyningerne opnås på den mest omkostningseffektive måde.

Aftalen slår desuden fast, der skal ske en klar adskillelse af drift og myndighedsansvar. En juridisk adskillelse af myndighed og drift skal medføre en "tydeliggørelse og fokusering af henholdsvis kommunens og forsyningens rolle som henholdsvis bestiller og udfører".

Det fastlægges, at de kommunale vandforsyninger, som indtil aftalen var en del af den kommunale forvaltning, skal udskilles i selskaber - som selvstændige juridiske personer - og i øvrigt underlægges de almindelige regler for selskaber om skattepligt. I konsekvens af selskabsgørelsen omfattes forsyningerne af Årsregnskabslovens krav.

Aftalen havde ikke til hensigt at ændre på ejerforholdet (primært kommunalt og forbrugereje), men fastholder omvendt den gældende lovgivning, der ikke fastsætter begrænsninger på kommunernes mulighed for at sælge aktiver inden for vandsektoren.

Overskuddet skal fastholdes i vandsektoren. Aftalen vil nemlig sikre, at de økonomiske midler til at imødegå investerings- og fornyelsesbehov - og teknologiudvikling - vil være tilstede for dermed også at "medvirke til at understøtte vækstmuligheder for eksport af dansk vandteknologi". Arbejdet skal flugte med "regeringens målsætninger for globaliseringsarbejdet og regeringens miljøteknologiske sigtelinier".

Aftalen bestemte, at der i 2012 skulle gennemføres en evaluering af den opnåede effektivitet i sektoren.

12.juni 2009 blev "Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold" endelig vedtaget. Loven slår fast, at "kommuner kan kun deltage i aktiviteter forbundet med vand- eller spildevandsforsyning omfattet af § 2, stk. 1, nr. 1, hvis aktiviteterne udøves i et eller flere selskaber, som drives i aktie- eller anpartsselskabsform ...". I § 18 desuden, at "vandselskaber kan kun deltage i anden virksomhed, når denne anden virksomhed har nær tilknytning til forsyningsvirksomheden, og når den udøves på kommercielle vilkår i et selvstændigt selskab med begrænset ansvar. Den tilknyttede virksomhed kan have andre ejerskabsforhold end vandselskabet".

Loven bestemmer desuden, at Lov om offentlighed i forvaltningen typisk også gælder for de kommunale vandselskaber.

Evaluering af loven i 2013

Den aftalte evalueringsrapport blev færdiggjort i november 2013 af flere konsulentfirmaer med Deloitte i spidsen. Rapporten ("Evaluering af vandsektorloven") konstaterer, at vandsektorloven har haft til formål at skabe en række forandringer i sektoren, herunder incitament til effektivisering, lavere priser for forbrugerne, adskillelse af drifts- og myndighedsansvar, øget gennemsigtighed og fremme af udviklings- og vækstpotentialer for dansk vandteknologi.

Derudover at fastholde selskabernes overskud i sektoren samt fastholde det nuværende ejerskab. Det sidste konstateredes at være opfyldt, også fordi loven forhindrer, at overskud må flyttes ud af sektoren. Selv om salg til private ikke forbydes af loven, ville private kommercielle aktører derfor ikke have interesse i køb.

Rapporten vurderede, at den hidtidige reguleringsmodel ikke fungerede efter hensigten, lovens formål, idet den var "baseret på vanskeligt forenelige elementer i form af den samtidige indførelse af prisloftregulering og skattepligt sammen med det eksisterende hvile-i-sig-selv-princip". Dette havde ført til en "restriktiv, administrativt tung regulering, der unødigt begrænser vandselskabernes handlefrihed, effektiviseringsincitament, innovationskraft og samarbejds muligheder med

vandsektoren”.

De gældende reguleringsprincipper og den gældende prisloftregulering har derfor pålagt vandselskaberne store byrder. Desuden har der ikke i tilstrækkelig grad været positive incitamenter for vandselskaberne til at effektivisere. Derfor har man ikke kunnet opnå effektiviseringer og prisreduktioner i tråd med lovens intentioner.

Derimod er intentionerne bag loven opfyldt med hensyn til adskillelse af drift og myndighed og øget gennemsigtighed i vandselskabernes økonomi som følge af selskabsudskillelse, aflæggelse af regnskaber efter Årsregnskabsloven og benchmarking.

Lovrevision i 2015

Den 29. april i år indgik SR-regeringen aftale med Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti (samme forligskreds som sidst) om revision af vandsektorloven med henblik på en ”ny og forbedret regulering af den danske vandsektor”. Revisionen foregik på baggrund af Deloitte's evalueringsrapport, dog uden at alle anbefalinger blev fulgt.

Forligskredsen blev enige om, at en ny regulering må bygge på princippet om kvalitet i miljø og forsyning samt - af særlig interesse for denne artikel - mere effektivitet, mindre bureaukrati og bedre teknologiudvikling.

Vand- og spildevandsforsyningen skal desuden bl.a. være gennemsigtig for forbrugerne, give lavest mulige stabile priser og understøtte en eksport af vandteknologiløsninger. Overskuddet skal fortsat fastholdes i sektoren.

Effektivisering

Forsyningssekretariatet skal sikre økonomisk effektivitet i vandselskaberne, så målsætningen om at realisere effektiviseringspotentialet med i alt 1,3 mia. kr. i 2020 opnås.

Effektiviseringerne opnås gennem et generelt effektiviseringskrav til alle større vandselskaber på 2 pct. af driftsomkostningerne og en procentdel af anlægsomkostningerne afhængig af produktivitetens udviklingen i andre sektorer.

Desuden skal Forsyningssekretariatet som uafhængig myndighed gennem benchmarking afgøre, hvilke af de store selskaber, der skal have et yderligere individuelt effektiviseringskrav på op til 2 pct. af de totaløkonomiske omkostninger.

De mindre vandselskaber, der er omfattet af Vandsektorloven, skal friholdes fra den resultatorienterede benchmarking og i stedet have et generelt effektiviseringskrav.

De ekstraordinære effektiviseringsgevinster kan henlægges som egenkapital eller anvendes til at gennemføre takstnedsættelser. De opsparede midler kan frit anvendes inden for vandselskabernes hovedvirksomhed.

Der indføres flerårige bindende prislofter med henblik på at øge vandselskabernes planlægningsmuligheder samt økonomiske fleksibilitet. Forsyningssekretariatet gennemfører kontrol med overholdelsen af prisloftet, således at selskabernes samlede omkostninger ikke overstiger det samlede indtægtsgrundlag.

Myndigheden

Forligskredsen ønsker, at den gældende klare adskillelse mellem myndighed og drift skal fastholdes og styrkes. Der stilles krav om, at kommunen og vandselskaberne i kommunen mindst én gang om året skal drøfte forsyningsforhold m.v. "med henblik på at sikre overensstemmelse mellem kommunens planlægningsindsats og vandselskabernes strategier".

Det understreges, at kommunen har myndighedsansvaret og det overordnede planlægningsansvar for vand- og spildevandsforsyningen. Det er således kun kommunen, der er planlægningsmyndighed for indsatsplanlægningen for drikkevandsbeskyttelsen. Vandselskaberne har fortsat ansvaret for at træffe de driftsmæssige beslutninger.

Kommunens styringsmuligheder skal sikres mhp. at fastholde krav til miljø, klima, sundhed og forsyningssikkerhed fx i form af muligheden for at udstede påbud til vandselskaberne om at opnå fastsatte miljømål og servicemål ved driften af vand- og spildevandsforsyningen.

Forbrugernes klagemuligheder skal sikres for eksempel ved etablering af et privat brancheankenævn under Forbrugerklageloven, hvortil vandforbrugerne, virksomheder og borgere, vil kunne klage over vandselskabets leveringsvilkår. Aktindsigt i kommunalt ejede vandselskaber efter Offentlighedsloven, og aktindsigt i alle vandselskabers miljøoplysninger efter Miljøoplysningsloven fastholdes.

Endelig lægger forligskredsen vægt på, at vandselskabernes bestyrelser har tilstrækkelig viden og faglig kompetence til at kunne løfte bestyrelsesansvaret, herunder sikre, at selskabet drives i overensstemmelse med lovgivningens krav i enhver henseende.

Teknologi og brancheudvikling

"Samarbejdet mellem vandselskaberne og private virksomheder skal fremmes med henblik på at understøtte en mere effektiv drift i selskaberne og virksomhedernes teknologiudviklings- og eksportaktiviteter".

Vandselskaberne kan deltage i samarbejdet mod betaling som en tilknyttet aktivitet, der dog er begrænset til bestemte områder og af et omsætningsloft. Selskabernes tilknyttede aktiviteter skal ske på kommercielle vilkår. Det skal fortsat sikres, at der ikke sker konkurrenceforvridning og krydssubsidiering. Vandselskaberne skal understøtte udviklingen af værdiskabende forretningsmodeller med henblik på at opnå en mere effektiv drift og understøtte danske virksomheders eksportpotentialer på vandteknologiområdet.

Selskaberne kan som hidtil vælge uden omsætningsloft at indgå i fælles virksomheder med private aktører, hvis vandselskaberne ejer under 40 pct. af den fælles virksomhed. Private aktører kan indgå i længerevarende omfattende driftskontrakter med vandselskaber, uden at de bliver omfattet af hvile-i-sig-selv-princippet, så længe et vandselskab har det overordnede ansvar for gennemførelse og opretholdelse af forsyningssikkerheden og øvrige krav fra myndighederne.

Beskatning

Vandselskaberne skal fortsat være omfattet af de almindelige skattemæssige regler for selskaber. Forligskredsen igangsætter en analyse, der skal afdække, hvad forligskredsen og Folketinget i 2009 har besluttet vedr. vandselskabernes skatteforhold.

Aftalen bestemmer endelig, at reguleringen af vandsektoren igen skal evalueres i 2021.

Opsummering

VK-regeringens udspil "Grøn markedsøkonomi - mere miljø for pengene" fra april 2003 er et nøglepapir til forståelsen af de sidste 10 års ændringer i den danske vandsektor. Udspillet lagde som tidligere nævnt vægt på et generelt ønske om, at "det offentlige skal fastlægge rammerne for miljøindsatsen, så markedet selv finder de bedste løsninger ..." og specielt i forhold til vandsektoren har en række af udspillet elementer været retningsgivende for de efterfølgende politiske beslutninger:

- Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherreopgaver
- Priserne skal afspejle de reelle omkostninger - "et brugerfinansieret system, hvor virksomheder og borgere betaler for den ydelse, som de får".
- Organiseringen af sektoren skal gennemgås mhp. at opnå større omkostningseffektivitet.
- Øget brug af "markedsorienterede virkemidler" som eksempelvis økonomiske incitamenter.
- Desuden - gennem udlicitering - at medvirke til udviklingen af produkter, teknologi og ekspertise hos de private virksomheder.
- En udvikling væk fra myndighedsgodkendelser og -kontroller, krav og normer, som indebærer en "risiko for uhensigtsmæssig bureaukratisering".

At der i de videre folketingspolitiske beslutninger blev fulgt op på målsætningen synes at være klart. Den brede politiske aftale fra 2007, som lå til grund for loven af 2009, slog fast, at der skulle ske en klar adskillelse af drift og myndighedsansvar. De kommunale vandforsyninger skulle udskilles i selskaber.

Desuden lagdes op til en effektivisering inciteret af den økonomiske regulering, en benchmarking og et prisloft styret af et centralt forsyningssekretariat.

Endelig skulle vandselskaberne med udgangspunkt i selvstændige selskaber kunne indgå i kommerciel virksomhed i samarbejde med private selskaber. Aftalen ville nemlig sikre, at der var midler i branchen til nye investeringer og teknologiudvikling bl.a. for at understøtte eksport af dansk vandteknologi.

Dette sidste var også et væsentligt argument for at fastholde overskuddet i sektoren. Forstået således blev branchens hvile-i-sig-selv-princip fastholdt. Også beslutningen om at fastholde Lov om offentlighed i forvaltningen til at gælde de nye kommunale vandselskaber og fraværet af eksplicite udliciteringsinitiativer markerede en tøven med at gennemføre markedsgørelsen i fuldt omfang.

Den politiske aftale fra foråret 2015 skal udbedre erfarede problemer med loven fra 2009 bl.a. ved at sikre

- større effektivitet
- større fleksibilitet og mindre bureaukrati
- klarere ansvarsfordeling
- mere offentlig-privat samarbejde

Alle selskaber skal underlægges generelle effektiviseringskrav, og de mindst effektive skal underlægges særligt skrappe krav.

En hidtil restriktiv regulering og øget bureaukratisering forsøges imødegået af større fleksibilitet gennem en mere enkel benchmarking, flerårige prislofter og friere anvendelse af opsparede midler.

Der skal sikres bedre overensstemmelse mellem kommunens og vandselskabernes beslutninger. Kort fortalt har kommunen myndigheden og ansvaret for den overordnede planlægning (bl.a. for drikkevandsbeskyttelsen), mens selskaberne har det driftsmæssige ansvar. Kommunen kan give

vandselskaberne påbud om at opnå bestemte miljø- og servicemål.

Forbrugerne ønskes klageadgang bør sikres fx gennem etablering af et privat brancheankenævn.

Selskabernes bestyrelser skal være fagligt kvalificerede og særligt opmærksomme på det ændrede lovgrundlag som følge af selskabsdannelsen.

For at fremme samarbejde med private virksomheder kan vandselskaberne uden at være begrænset af et omsætningsloft indgå i fælles virksomheder med private aktører på de hidtidige vilkår. Og de private aktører kan indgå driftskontrakter med vandselskaber uden at blive omfattet af hvile-i-s-g-selv-princippet.

Foreløbig status

Skal vi gøre en foreløbig status på graden af markedsgørelse af Vandsektoren her i 2015 umiddelbart forud for vedtagelsen af de nye lovændringer, der følger af aftalen fra foråret, må det påpeges, at med traditionen for brugerbetaling havde markedsgørelsen på forhånd et afsæt i sektoren. Perspektivet fra VK-regeringens papir i 2003 om at lade forbrugerne dække de reelle omkostninger støder derfor ikke på nær den samme modvilje mod individualisering og brugerbetaling, som er set i sektorer med en kollektiv skattefinansieret velfærd.

Aftalen fra 2007 tager et afgørende skridt i retning af markedsgørelse i og med adskillelsen af myndighed og drift i bestiller- og udførerfunktioner og afløsningen af den hidtidige forvaltningspraksis med markedsøkonomiske køb- og salgsfunktioner. Driftens udskillelse i selskaber uden for den offentlige forvaltning og på basis af privatretten forstærker denne udvikling.

Dermed er der dog kun oprettet et kvasimarked og ikke et i traditionel forstand med fri konkurrence (hvilket i vandsektoren også vil være vanskelig grundet de fysiske betingelser). Denne fravær af konkurrence forsøges kompenseres gennem benchmarking af effektiviseringstiltag under hensyn til et prisloft - det hele kontrolleret af en central myndighed, Forsyningssekretariatet.

Disse første skridt volder - som det kendes fra andre eksempler - nogle problemer og sætter nogle grænser, som synes urimelige, efterhånden som udviklingen tager fart. Det gælder ikke mindst dokumentationsforpligtelserne i forbindelse med benchmarkingen. Og det gælder begrænsningerne for samarbejdet mellem de kommunalt ejede driftsselskaber og de private virksomheder. Begge dele forsøger dette års aftale at råde bod på gennem en mere enkel benchmarking og gennem at fjerne nogle af restriktionerne for det offentlige-private samarbejde.

I forhold til den ændrede adfærd og kultur, som en så omfattende ændring af struktur og funktioner nødvendigvis må føre med sig, understreger aftalen den nye forbrugers rolle, som borgere og virksomheder indtager ved at appellere til selskaberne om oprettelse af en privat klageinstans. Desuden ved at minde om, at selskabsbestyrelserne bør arbejde professionelt i overensstemmelse med selskabernes tarv og det ny lovgrundlag.

Politiske opmærksomhedspunkter

Nedenfor listes nogle af de opmærksomhedspunkter, som jeg umiddelbart kan identificere på feltet (og som vil blive genstand for en behandling i senere artikler).

- En forbrugerbetalt vandpris er som en hver anden varepris den samme for rig som for fattig, hvilket også var målsætningen fra VK-regeringens oplæg i 2003: Vandforbrugerne skal hver for sig betale den fulde faktiske pris.
- Kontraktforholdet betyder, at bestillerenheden vil søge at få flest mulige ydelser for pengene og

udførerenheden flest mulige penge for ydelserne. De to enheder indgår altså i kontraktforholdet som hinandens modparter. Det fælles hensyn til samfundsøkonomien erstattes af separate driftsøkonomiske hensyn (læs mere herom i Appendiks I).

- Aktieselskaber er privatretlige enheder. Selskabsformen indebærer derfor en høj grad af autonomi over for den offentlige ejer, og kommunen har ingen instruktionsbeføjelse over for hverken egne udpegede bestyrelsesmedlemmer, bestyrelsen som sådan eller ansatte. Selskabets tarv står over ejernes (læs mere i Appendiks II).
- Opdelingen i bestiller- og udførerenheder og sidstes udskilning af den kommunale forvaltning kan føre til en kompetencemæssig rivalisering, hvilket 2015-aftalen forsøger at tage højde for. Jo mere de to enheder 'vokser væk fra hinanden' desto større må behovet herfor forventes at blive.
- Ønsket om en standende effektivisering af Vandsektoren begrundes med hensynet til lavere priser men også i forhold uden for kerneopgaverne fx i udvikling af teknologi mhp. eksport. Det synes ubesvaret, om disse hensyn er sammenfaldende med hensynet til miljø, forsyningssikkerhed m.v.
- Udliciteringen blev foreslået i 2003 af VK-regeringen men ikke taget med i den politiske aftale i 2007. Med dette års aftale præciseres imidlertid, at private selskaber kan indgå længerevarende driftskontrakter uden at efterleve det hidtidige hvile-i-sig-selv-princip; altså at der kan tjenes penge på vandforsyning m.v. og at fortjenesten kan trækkes ud af sektoren.
- Borgeren indtager i vandsektoren rollen som kunde. Svarende hertil er der ikke tale om en demokratisk indflydelse på de kommunale vandselskaber. Derimod kan selskabernes kunder imødesee et klagesystem, som vi kender det på andre forbrugerområder.

Appendiks I

Identifikation af markedsgørelsen

Indledning

I dette afsnit forsøger jeg nærmere at identificere markedsgørelsen af den offentlige sektor gennem en beskrivelse af kernen i den såkaldte BUM-model (Bestiller-Udfører-Modtager) for derved at opnå en eksplicitering af de strukturer og funktioner, der går igen uanset de forskellige variationer af markedsgørelsen. Beskrivelsen bygger på Jan Helbaks artikel 'BUM - en eksemplarisk model' fra Kritisk Debat, februar 2010.

Kernen

I den offentlige sektor, ikke mindst i kommunerne, stykkes hidtidige komplekse processer op i institutionelt og organisatorisk adskilte enheder. En central enhed bestiller forskellige ydelser enten hos en anden enhed i forvaltningen eller hos en selvstændig virksomhed, som det fx er tilfældet i vandsektoren. Modtagerne af ydelserne er borgere og virksomheder eller andre forvaltningsafdelinger.

Myndighedsenheden (B for Bestiller) definerer ydelsen og indgår på grundlag heraf kontrakter først med borger og virksomheder (M for Modtagere); dernæst med den valgte - offentlige eller private - entreprenør (U for Udfører). Forholdet mellem U og M formidles gennem B, idet U ikke (længere) har myndighed til at indgå i et direkte forhold til M.

Derved opstår to indbyrdes konfliktende referencepunkter. B vil tilstræbe, at M alene modtager det i kontrakten fastsatte. Omvendt vil M forsøge at få mest muligt ud af kontrakten. B vil også sikre sig, at U alene får betaling for det faktisk ydede. Omvendt vil U forsøge at reducere den faktiske ydelse, uden betalingen reduceres.

Hvor borgeren førhen var årsag til opgaven og genstand for løsningen heraf, omdanner

markedsførelsen borgeren til et middel for finansieringen af en given virksomhed (privat eller offentlig). Der er skabt "en institutionaliseret mekanisme, der i al væsentligt er analogt med mekanismerne på det private marked. Her er forbrugerne også kun en besværlig om end nødvendig omvej for, at virksomhederne kan tjene penge", konkluderer Helbak således i sin artikel.

Systemiske konsekvenser

Kontraktforholdet medfører således, at bestillerenheden (køberen) vil søge at få flest mulige ydelser for pengene og udførerenheden (sælgeren) flest mulige penge for ydelserne. Modtager og bestiller - dvs. borger/virksomhed og den offentlige myndighed - står altså i et kontraktligt modsætningsforhold til hinanden (- med den isolerede borger som den svageste part).

Følgelig forventes de ansatte ikke at agere som professionelle forvaltere i traditionel velfærdsdemokratisk forstand, men som regulære markedsagenter, der konstant forsøger at maximere udbyttet. På samme måde står borgerne ikke i et politisk demokratisk forhold til det offentlige men i et kontraktforhold, hvorfor de må omdanne sig til rethaveriske forbrugere for at sikre sig bedst muligt.

I alle tre enheder - B, U og M - vil der derfor være en tendens til, at man nok overholder de formelle krav, men reelt forsøger man at maximere ressourcerne til egen fordel. Markedsførelsen har derfor ført til helt nye administrative opgaver med at neutralisere sådanne indbyggede tendenser til suboptimal adfærd, asynkron information, atomisering, effektjag m.v. Det handler bl.a. om kontrolfunktioner, dokumentationsprocedurer og en række incitamentsfunktioner af økonomisk karakter. Opgaver der skal tilføjes de i forvejen nødvendige opgaver med at opmåle præcise standarder og udregne priser.

Appendiks II

Forskelle i lovgrundlaget

En afgørende forskel på om en opgave løses internt i kommunen eller eksternt i et kommunalt kapitalselskab er de forskellige juridiske karakteristika - forskellene i lovgrundlaget. Kommunen er en del af den offentlige forvaltning og omfattet af bl.a. Forvaltningsloven, Kommunestyrelsesloven, Offentlighedsloven og Lov om Folketingets Ombudsmand. Et kommunalt kapitalselskab (A/S eller Aps) er derimod omfattet af Selskabsloven og Årsregnskabsloven - på samme måde som et privat selskab. (En sektorlov kan dog typisk pålægge kommunalt ejede selskaber begrænsninger sammenlignet med privatejede aktieselskaber. Dette gælder eksempelvis for Vandsektorloven).

Med udgangspunkt i de forskellige lovgrundlag kan de i denne sammenhæng væsentligste forskelle på en kommunal forvaltning, et kommunalt selskab og udlicitering gøres op i skemaform på nedenstående måde:

	Kommunal forvaltning	Kommunal kapitalselskab	Udlicitering
Ejerskab	Kommunen	Kommunen - eventuelt sammen med en eller flere andre ejere (private eller offentlige)	Private
Hæfter kommunen ubegrænset	Ja	Nej	Nej
Offentlig forvaltning	Ja	Nej	Nej

Det offentlige lovsæt*	Ja	Nej (ja**)	Nej
Myndighedsopgaver	Ja	Nej, medmindre der er lovhjemmel	Nej, medmindre der er lovhjemmel
Har kommunalbestyrelsen instruktionsbeføjelse?	Ja	Nej	Nej
Kommunale styringsredskaber	Beslutninger i kommunalbestyrelsen / instruktioner til forvaltningen	Vedtægter, aktionær-overenskomst, ejerstrategi og kontrakter mellem kommune og selskab	Kontrakt
Aktivitetssområde	Kun kommunale opgaver	Kun kommunale opgaver***	Ingen begrænsning Kommunen kan dog kun få udført lovlige kommunale opgaver

* primært Forvaltningsloven, Kommunestyrelsesloven, Offentlighedsloven og Lov om Folketingets Ombudsmand

** med mindre andet fremgår af særlove (fx fremgår det af Vandsektorloven, at Offentlighedsloven skal gælde for nogle vandselskaber)

*** Ved lov 548-selskaber dog også opgaver, der bygger på eller har nær sammenhæng med kommunal viden

Kilder: 'Kommunale aktieselskaber' af Rikke Søgaard Berth og Britt Vonger, Thomson Reuters 2009 / 'Kommunale selskaber og fællesskaber' ved partner Johan Weihe og advokat Nicolai Als, Bech-Bruun.

Det privatretlige lovgrundlag

I Vandsektorloven fra 2009 blev det bestemt, at vand- og spildevandsforsyning skal udskilles i et selvstændigt selskab, hvis kommunen selv vil udøve opgaven. Kommunen behøver dog ikke at være ene om selskabet. I bemærkningerne til lovforslag om vandsektorloven hedder det: "Ejerskab af vandselskaber eller holdingselskaber, der ejer vandselskaber, kan deles mellem flere kommuner, ligesom der kan - men ikke skal - være privat medejerskab" (L 150 2009).

Hvis selskabet har en privat medejer, vil der i parentes bemærket dog være den konsekvens, at kommunen ikke kan indgå kontrakter med selskabet uden at skulle iagttage udbudsreglerne. Det vil derimod ikke være tilfældet, hvis kommunen vælger en anden kommunal medejer.

Selskaber - her kapitalselskaber (A/S og APS) - er privatretlige enheder. Selskabsformen indebærer derfor en høj grad af autonomi over for den offentlige ejer. Et kommunalt kapitalselskab - normalt et aktieselskab - er omfattet af reglerne i Selskabsloven, inklusiv reglerne om at angive selskabets formål. Formålet med et aktieselskab er i udgangspunktet at give et afkast til aktionærene. Mellem dette formål og det regelsæt, kommunerne er omfattet af, er der en indbygget konflikt: "Kommuner har til formål at varetage almenyttige opgaver til borgernes bedste, mens aktieselskaber skal skabe overskud til aktionærene" - citeret fra side 100 i bogen 'Kommunale aktieselskaber' af Rikke Søgaard Berth og Britt Vonger (Thomson Reuters, 2009). Bogen er også hovedkilde til dette afsnit.

Udskilningen fra forvaltningen til et aktieselskab betyder, at kommunalbestyrelsen ikke længere kan styre opgaveløsningen ved hjælp af budgetter og beslutninger. Der vil heller ikke kunne ske

instruktion af hverken selskabets ansatte eller selskabets bestyrelsesmedlemmer.

I stedet skal kommunen styre som ejer, dvs. på selskabets generalforsamling, ved valg af bestyrelsesmedlemmer og via en såkaldt ejerstrategi for selskabet. Denne fastlægges af kommunalbestyrelsen med almindeligt flertal. Kommunens repræsentant på selskabets generalforsamling repræsenterer denne beslutning og taler derfor kun med én stemme.

Det er Selskabsloven, som slår fast, at en ejers styring udøves på generalforsamlingen, som bl.a. vælger bestyrelsen for selskabet (vedtægtsbestemmelser kan dog give andre end generalforsamlingen adgang til at udpege bestyrelsesmedlemmer fx kommunalbestyrelsen). Men selskabets bestyrelse er altså ikke kommunalbestyrelsens forlængede arm, heller ikke selv om kommunen er ene-ejer. Selskabsejeren kan nemlig nok instruere sin repræsentant på generalforsamlingen men ikke instruere selskabets bestyrelsesmedlemmer, idet bestyrelsen skal varetage både ejernes og selskabets interesse, men med den sidste som den vigtigste hvis der opstår interessekonflikt.

Der er derfor et forbud mod instruktion. Instruktionsforbuddet gælder både medlemmer valgt på generalforsamlingen og medlemmer udpeget af kommunalbestyrelsen i henhold til vedtægterne; og uanset om bestyrelsesmedlemmet er medlem af kommunalbestyrelsen, kommunal ansat eller eksternt (jf. 'Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber' - udgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006.)

Da kommunalbestyrelsen ikke har instruktionsbeføjelse, kan kommunen heller ikke pålægge bestyrelsesmedlemmet en særlig oplysningspligt. Kommunen kan således ikke forlange, at bestyrelsesmedlemmerne udleverer oplysninger om selskabet.

Det er strafbart, hvis bestyrelsesmedlemmer m.fl. ubeføjet røber oplysninger - herunder til majoritets- eller eneaktionærer - som de har fået kendskab til ved udøvelsen af deres hverv - jf. Selskabsloven. A/S-bestyrelsesmedlemmer har dog ret til at afgive oplysninger om selskabet, hvis de ikke dermed handler i strid med deres tavshedspligt. (Visse centrale oplysninger om selskabet skal dog altid være offentligt tilgængelige fx vedtægter og årsregnskab.)

Af Selskabsloven følger således, at kommunalbestyrelsen ikke har ret til sagsindsigt i selskabet, og heller ikke har initiativret fx til at få en sag taget op i selskabets bestyrelse. Hverken helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskaber er således omfattet af Kommunestyrelsesloven. Ej heller af Forvaltningsloven. Kommunen kan dog vælge, at selskabet - via vedtægterne - skal være forpligtet til at overholde de forvaltningsretlige regler og grundsætninger. Vandsektorloven fra 2009 bestemmer desuden, at vandselskaberne er omfattet af Offentlighedsloven mens tilknyttede serviceselskaber alene er omfattet af 'Lov om aktindsigt i miljøoplysninger'.

Til sidst tre yderligere karakteristika for aktieselskaber:

For det første er et aktieselskab et selskab med begrænset ansvar. Dvs. at ejerne ikke hæfter personligt med hele deres formue, men alene med den indskudte kapital. (I forbindelse med etablering af kommunale forsynings-selskaber sker - her blot nævnt en passant - typisk dog også en overdragelse af fast ejendom fra kommunen til selskabet.)

For det andet er aktieselskaber skattepligtige - i modsætning til kommunerne. Selskabet vil derfor blive beskattet af sit overskud. I koncerner kan de deltagende selskaber vælge sambeskatning og dermed få mulighed for at trække et underskud i et selskab fra et overskud i et andet selskab.

Endelig for det tredje er et kommunalt aktieselskab omfattet af Årsregnskabsloven og i regnskabsmæssig henseende underlagt regler, der er grundlæggende forskellige fra de offentlige. Mere herom i næste afsnit.

Yderligere om aktieselskaber

I sin bog 'Hoveder og Høveder - en demokratisk kritik af det private samfund' (Frydenlund 2004) gennemgår Anders Lundkvist en række karakteristika for aktieselskaber.

Et aktieselskab er at betragte som et selvstændigt juridisk subjekt. Aktionærerne ejer selskabet, men selskabet ejer aktiverne. Selskabet er den umiddelbare ejer af aktiverne, og aktionærerne har umiddelbart ingen rettigheder over maskiner osv.

Et aktieselskab med begrænset ansvar har den pointe, at aktieejernes ansvar begrænses (eller som Lundkvist siger: "deres ansvarsløshed udvides"), således at de kun risikerer værdien af deres aktier. Som Lundkvist skriver: "Hvis selskabet går godt, kan aktionærerne stryge profitten [...] hvis det går skidt, måske fallit, er det derimod ikke aktionærernes problem. Der er ingen overgrænse på gevinsten, men der er en undergrænse på tabet" (p. 287, bind II). Og videre: "Princippet om begrænset ansvar betyder at gevinsten internaliseres eller privatiseres, mens tabet eksternaliseres eller socialiseres" (p. 289, bind II).

Appendiks III

To budget- og regnskabsmodeller - to forskellige systemer

Et Budget- og regnskabsudvalg under Indenrigsministeriet udarbejdede tilbage i 1999 en betænkning om det "Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommunerne og amtskommunerne". Betænkningen er hovedkilde til dette afsnit.

Såvel den interne markedsgørelse som selskabsgørelsen er betinget af udbredelsen i den offentlige sektor af det omkostningsbaserede regnskabssystem.

Valget af budget- og regnskabssystem afhænger af formålet med virksomheden. Der er store forskelle på formålene for hhv. den offentlige og private sektor. De private virksomheder skal således øge indtjeningen mest muligt med henblik på at skabe overskud. Formålet med den kommunale aktivitet er - traditionelt - ud fra en politisk prioritering at fordele ressourcerne med henblik på at opfylde visse mål. Hvor de private virksomheder primært skal iagttage indtjeningen, skal den offentlige sektor fordele ressourcerne inden for de økonomiske rammer og i overensstemmelse med den politiske prioritering. Dette betyder, at den politiske interesse i kommunerne er koncentreret om budgettet. I de private virksomheder lægges størst vægt på regnskaberne, idet disse viser virksomhedernes indtjeningsevne.

Det udgiftsbaserede system

Det *udgiftsbaserede system* tager sigte på at fremme den politiske beslutningsproces i kommunerne. Systemet har i den forstand "sit grundlag i et demokratisk hensyn" jf. betænkningen "Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommunerne og amtskommunerne" udarbejdet af Budget- og regnskabsudvalget i Indenrigsministeriet 1999, som er hovedkilde til oplysningerne i dette afsnit.

I det udgiftsbaserede system registreres udgifter og indtægter, når de henholdsvis afholdes og modtages. De kan ikke fordeles arbitrært. De afholdte udgifter kan således sammenholdes med bevillingerne med stor sikkerhed.

Systemet leverer ergo en klar og gennemskuelig bevillingsafgivelse og bevillingskontrol. Der kan altså ske en entydig placering af budgetansvaret. I det offentlige er det vigtigt, at regnskabssystemet støtter kontrollen med, at udgifter og indtægter afholdes i overensstemmelse med de politiske beslutninger og de afgivne bevillinger. (Dette hensyn genfindes ikke på samme måde i de private virksomheder. Her er målet ofte fastsat som et indtjeningskrav med bredere rammer for afholdelse af udgifter.)

Systemet muliggør en prioritering og styring af varetagelsen af bl.a. de kommunale opgaver under hensyn til sammenhængen mellem skatteudskrivningen og årets udgifter. Samtidig indebærer det en entydighed i indberetningen til de centrale myndigheder, idet der fx ikke skal foretages vurderinger af i hvilket omfang, der skal afskrives på faste anlæg eller foretages værdiansættelse af fysiske aktiver. Det gør det således nemmere at foretage en samlet vurdering af aktiviteterne i den offentlige sektor.

Det udgiftsbaserede system registrerer imidlertid ikke de samlede omkostninger ved de forskellige aktiviteter i regnskabet. Der kan derfor ikke foretages sammenligninger med hensyn til omkostningerne ved alternative foranstaltninger eller beregninger til brug ved en vurdering af produktiviteten i forbindelse med bestemt aktivitet. Det skal i så fald ske separat.

Det omkostningsbaserede system

I det omkostningsbaserede system registreres transaktionerne, når de sker - ikke når de betales. Registreringen er således forbundet med ressourceforbruget i forbindelse med de forskellige aktiviteter.

Begreberne indbetalinger og udbetalinger er erstattet af begreberne indtægter og omkostninger. Indtægterne udtrykker periodens præstationer, mens omkostningerne udtrykker det dertil svarende ressourceforbrug.

Systemet gør det muligt at se de ressourcer, der er forbrugt ved produktionen, og dermed foretage en vurdering af lønsomheden ved en alternativ indsats - altså det beløb, man må ofre for at gennemføre en handling, herunder den indtægt man mister, fordi man afskæres fra at gennemføre en alternativ handling (jf. 'Virksomhedsøkonomi' af Anker Jacobsen m.fl., Gads Forlag 1998). Dette kan tydeliggøre et konkurrencepotentiale med evt. inddragelse af private virksomheder i opgaveløsningen og benyttes i forbindelse med beregning af takster.

Det omkostningsbaserede system indebærer desuden, at der foretages værdiansættelse af samtlige aktiver og passiver.

Omvendt er bevillingsafgivelse og bevillingskontrol mere uigennemskuelig end i det udgiftsbaserede system. Såvel prioriteringen af opgaverne som finansiering er endvidere ikke relateret til det enkelte år. Prioriteringen sker således ikke på grundlag af de finansielle muligheder i budgetåret, men ud fra en langsigtet vurdering af lønsomheden.